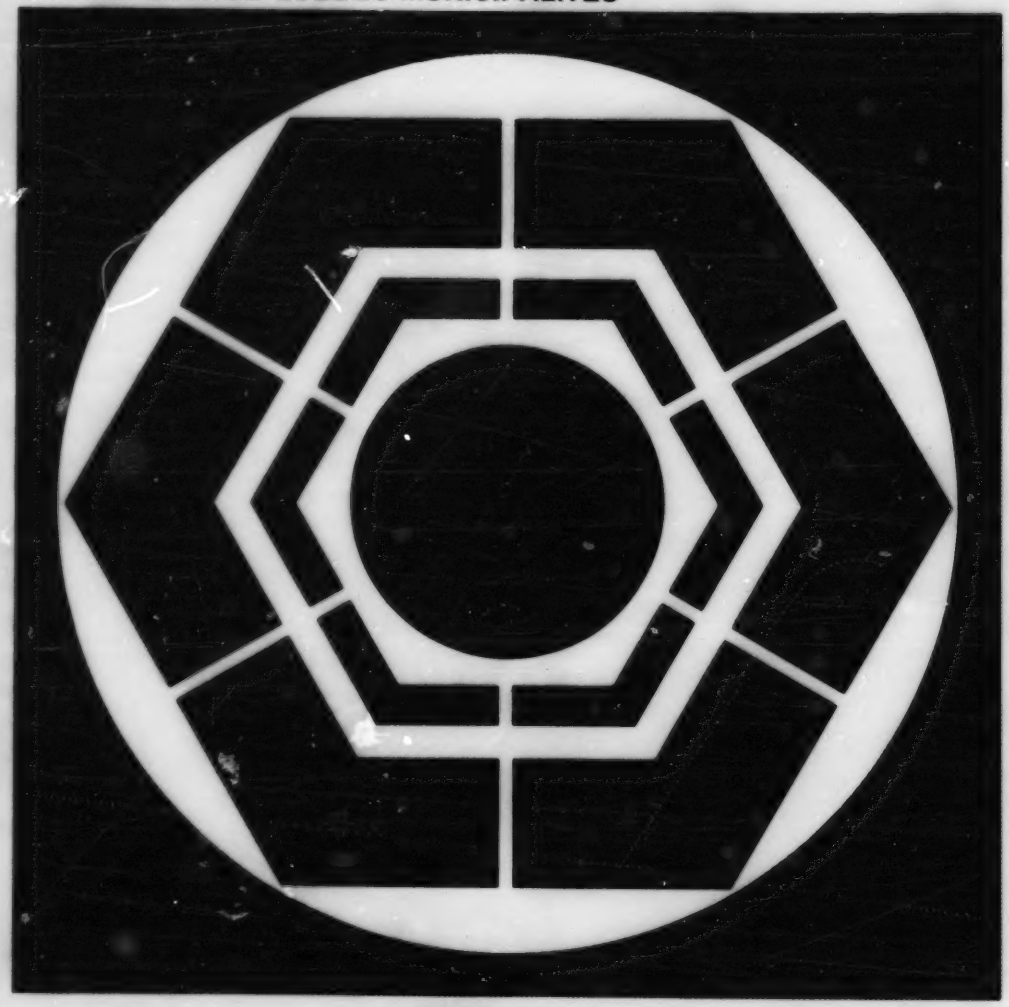
LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL

DÉMOCRATIE
2. mécanismes de décision

LA CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS



QUÉBEC

Documents déposés à la conférence

RÉFORME FISCALE
1. fondements et principes

RÉFORME FISCALE
2. le projet

DÉMOCRATIE
1. mécanismes électoraux

DÉMOCRATIE
2. mécanismes de décision

DÉCENTRALISATION
1. perspective communautaire nouvelle

DÉCENTRALISATION
2. expériences étrangères

LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL

DÉMOCRATIE
2. mécanismes de décision

LEGISLATIVE LIBRARY
WITHDRAWN

Document de réflexion
préparé par Le ministère des Affaires municipales
en collaboration avec Le Secrétariat à la Réforme parlementaire
et déposé par Le Secrétariat des Conférences socio-économiques
à la conférence Québec-Municipalités
tenue à Québec, le 9, 10 et 11 juin 1978.

102-00949/

POUR UN PARTAGE DE POUVOIRS ET DE RESPONSABILITÉS

Le gouvernement du Québec se préoccupe activement des problèmes des municipalités de façon à permettre aux administrateurs locaux de remplir leurs responsabilités adéquatement.

C'est dans cette optique qu'une conférence Québec-Municipalités portant sur « La revalorisation du pouvoir municipal » est convoquée, à Québec, les 9, 10 et 11 juin prochain.

Un des thèmes de cette conférence porte sur la démocratie municipale et le document ci-joint veut présenter certains éléments de réflexion sur les mécanismes de décision au niveau municipal.

Puissions-nous, à titre de partenaires, échanger sur ces éléments de réflexion.

Le ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire

ROBERT BURNS

Le ministre des Affaires municipales

GUY TARDIF

AVANT-PROPOS

Cette conférence Québec-Municipalités est l'un des moments importants des grandes consultations — le Sommet économique, les conférences socio-économiques sectorielles — que le Gouvernement poursuit avec les principaux agents décideurs au Québec. Cette conférence se situe aussi dans la lignée des conférences provinciale-municipales du passé, qui avaient pour objectif de permettre un dialogue entre les deux niveaux de gouvernement.

Un pouvoir municipal revalorisé

La conférence 1978 revêt cependant un caractère particulier: le gouvernement du Québec y dépose un projet de réforme de la fiscalité municipale, un projet de réforme des mécanismes électoraux des municipalités, ainsi que des documents de réflexion sur les mécanismes de décision des municipalités et sur la décentralisation politique et administrative.

Ces documents forment un tout, un ensemble étroitement interrelié. Ils présentent de fait un nouveau système de relations entre le gouvernement, les municipalités et les citoyens, un réaménagement des compétences basé sur une option de décentralisation, c'est-à-dire d'une revalorisation du pouvoir local et d'un accroissement de l'autonomie des organisations de la base, celles qui sont les plus proches des citoyens.

La réforme fiscale

Le projet qui présente l'intérêt le plus immédiat pour les élus municipaux, parmi tous ceux que le gouvernement dépose à cette conférence, est sans aucun doute la réforme du régime fiscal des municipalités. Aussi, la majorité des séances de travail de la conférence seront consacrées à l'étude de ce thème afin que tous les participants puissent formuler librement et clairement leurs opinions sur cette proposition.

L'accent de cette conférence portera donc sur la réforme fiscale. Ce n'est là cependant qu'un premier volet du projet gouvernemental de revalorisation du pouvoir local. Les autres volets, dont les grandes lignes sont présentées au cours de la dernière journée de la conférence, la démocratie municipale et la décentralisation, seront l'objet de nombreuses consultations au cours de l'année. Aussi, les élus municipaux seront-ils appelés à formuler leurs avis au cours de futures rencontres et conférences.

La démocratie municipale

Ce thème de la démocratie locale, l'un des trois grands volets de la conférence, donne lieu au dépôt de deux documents, l'un sur un projet de mécanismes électoraux municipaux et l'autre sur un ensemble de propositions visant à démocratiser davantage le processus de prise de décision dans les gouvernements locaux.

Les mécanismes de prise de décision

Le présent document a pour objectif de soumettre à la réflexion des élus municipaux un ensemble de mesures dont le gouvernement étudie actuellement l'utilité pour favoriser un plus grand épanouissement de la démocratie au niveau local. Ces mesures concernent les mécanismes de prise de décision dans les municipalités tels que les conseils de quartier, les comités exécutifs, les commissions du conseil, les référendums municipaux, de même que l'information et l'éthique dans les municipalités. La mise en oeuvre de telles mesures implique de profondes transformations dans les attitudes et comportements des élus et fonctionnaires municipaux. Aussi, le gouvernement désire-t-il en discuter toutes les implications avec les intéressés avant de les adopter.

Un temps et un lieu pour le dialogue

Parce que le progrès et le développement de la société québécoise sont la responsabilité conjointe et solidaire de tous, c'est par l'établissement et la continuité du dialogue que les différents partenaires établiront des consensus. Une conférence comme celle-ci constitue donc un temps et un lieu privilégiés pour l'édification d'une vie sociale et politique qui satisfasse aux aspirations des citoyens.

GILLES CHÂTILLON
Directeur,
Secrétariat des conférences socio-économiques.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	XIII
CHAPITRE 1 — Les conseils de quartier	1
1.1 La définition	3
1.2 Les rôles	4
1.3 Les inconvénients	4
1.4 Les avantages	5
1.5 Les pouvoirs	6
CHAPITRE 2 — Les comités exécutifs et les commissions du conseil	7
2.1 Introduction	9
2.1.1 Une division des pouvoirs aux accents centralisateurs	9
2.1.2 Caractéristiques de la situation actuelle	9
2.2 L'exercice du pouvoir exécutif dans la structure politico-administrative des municipalités urbaines au Québec	10
2.2.1 Deux modèles de structures politico-administratives dans les municipalités urbaines au Québec	10
a) Historique	10
b) Le modèle « Conseil-Maire-Comité exécutif-Gérant »	12
2.2.2 Les avantages et inconvénients du modèle comportant un comité exécutif	13
a) Les avantages	13
b) Les inconvénients	14
2.2.3 Les avantages et les inconvénients de la formule des commissions du conseil	15
a) Les avantages	15
b) Les inconvénients	15
2.3 Jalons d'un projet de réforme	16
2.3.1 Les objectifs de la politique gouvernementale	16

2.3.2 Les hypothèses de solution 16
a) Les comités exécutifs 16
b) Les commissions du conseil 17

CHAPITRE 3 — Le référendum au niveau local 19

3.1 Notions de référendum 21
3.1.1 Les mécanismes de consultation populaire 21
3.1.2 Les avantages et les inconvénients du référendum 22
a) Les avantages 22
b) Les inconvénients 22

3.2 Les principales questions pouvant faire l'objet d'un référendum en matière municipale 24

3.3 Les propositions de réforme 26

CHAPITRE 4 — L'information des citoyens 27

4.1 Le cadre légal actuel 29
4.1.1 Les documents municipaux 29
4.1.2 Les règlements adoptés par le conseil 29
4.1.3 Les résolutions adoptées par le conseil 30
4.1.4 Les avis publics 30
4.1.5 Séances du conseil 30

4.2 Origines et véhicules de l'information locale 31
4.2.1 Origines 31
4.2.2 Moyens 32

4.3 Les propositions de réforme 32

CHAPITRE 5 — L'éthique dans les affaires municipales 35

5.1 Les domaines de l'éthique dans les affaires municipales 37
5.1.1 La recherche d'avantages matériels 37
5.1.2 Les fonctions incompatibles 38
5.1.3 Les contrats 38
5.1.4 La déclaration générale d'intérêts 38

5.1.5 L'utilisation des informations confidentielles à des fins personnelles 39
5.1.6 Les fonctionnaires municipaux et les activités partisanes 39
5.1.7 Le fardeau de la démarche 39

5.2 Les propositions de réforme 40

CONCLUSION 43
L'échéancier 45
La mise en oeuvre des réformes 46

Introduction

INTRODUCTION

Le présent document a un double objet, d'information et de consultation des citoyens du Québec et des élus municipaux, sur l'essentiel des réformes que le gouvernement entend mettre prochainement en oeuvre en vue de rendre davantage démocratiques et transparentes les institutions politiques locales et de favoriser la participation des citoyens dans l'administration des affaires qui affectent quotidiennement leur milieu de vie. Le gouvernement se propose d'effectuer des réformes à la fois au plan des mécanismes électoraux et au plan du processus de prise de décision des gouvernements locaux. C'est ce dernier volet qui fait l'objet du présent document.

Ce document comporte un certain nombre de mesures que le gouvernement entend mettre en oeuvre en vue de démocratiser davantage le processus de prise de décision des gouvernements locaux. À ce sujet, les réformes proposées par le gouvernement mettent surtout l'accent sur un réaménagement des organes existants dans la structure politico-administrative des municipalités. Le premier chapitre du présent document a trait à l'implantation éventuelle d'un organe nouveau dans cette structure: les conseils de quartier. Le gouvernement étudie présentement certaines hypothèses de travail en vue d'introduire de tels organes dans les municipalités les plus populeuses. De plus, le gouvernement envisage de réaménager l'exercice du pouvoir exécutif dans la structure politico-administrative des municipalités urbaines au Québec. Il envisage en outre de rétablir le mécanisme du référendum dans l'ensemble du réseau municipal québécois.

Des mesures concrètes seront également formulées en ce qui a trait à l'importante question de l'information des citoyens. Enfin, en vue d'assurer la plus grande intégrité possible tant de la part des élus que des fonctionnaires municipaux, le présent document fera état de certaines modifications à apporter aux lois actuelles concernant l'éthique dans les affaires municipales.

Le gouvernement a déjà amorcé la consultation des principaux intéressés par les réformes envisagées en matière de démocratie municipale. Il entend poursuivre cette consultation dans les semaines et mois à venir. Un calendrier précis concernant ces consultations est proposé en conclusion du présent document.

CHAPITRE 1

Les conseils de quartier dans les grandes municipalités

LES CONSEILS DE QUARTIER DANS LES GRANDES MUNICIPALITÉS

Au cours des deux dernières décennies, dans plusieurs grandes villes canadiennes, américaines et européennes, certaines tentatives ont été faites en vue d'amener les citoyens à participer plus directement à la vie locale. Ce phénomène répondait au double besoin d'information et de participation ressenti par les citoyens et souhaité par les élus municipaux. Ces diverses expériences ne furent, bien sûr, pas tout aussi concluantes les unes que les autres. Cependant, on a eu tendance, dans la majorité des cas, à privilégier la formule des conseils de quartier comme principal instrument dans les grandes municipalités pour enregistrer les besoins et aspirations des citoyens d'une part et pour vérifier l'impact des décisions municipales d'autre part.

Qu'est-ce-donc qu'un conseil de quartier? Quel devrait être son rôle? Cette formule est-elle vraiment applicable au réseau urbain québécois et dans quelle mesure? Le gouvernement étudie présentement certaines hypothèses de travail en vue de l'implantation éventuelle et facultative de conseils de quartier dans les municipalités les plus populeuses. Il entend toutefois consulter abondamment les citoyens et élus municipaux concernés préalablement à la mise en oeuvre d'une telle politique de décentralisation du pouvoir local. C'est pourquoi la question des conseils de quartier fera prochainement l'objet d'une publication distincte préparée par le ministère des Affaires municipales et qui sera soumise à une large consultation.

On peut néanmoins tenter, dans le cadre du présent chapitre, de jeter un premier éclairage sur ce que pourrait être cette formule des conseils de quartier dans la réalité municipale du Québec.

1.1 La définition

Un conseil de quartier pourrait constituer un organe institutionnel qui, d'une part assurerait la promotion des intérêts de la majorité des citoyens d'un quartier dans les processus de consultation et de prise de décision des gouvernements locaux et qui, d'autre part, pourrait être chargé d'assumer dans les limites de ses compétences, la gestion de certains services communautaires.

Les conseils de quartier doivent être d'abord considérés comme des éléments de mise en oeuvre d'une politique de décentralisation du pouvoir local et de participation des citoyens à l'administration municipale, dans les grandes municipalités où l'on a pu observer une centralisation de la prise de décision au cours des 10 ou 15 dernières années.

1.2 Les rôles

La définition qui précède laisse entrevoir l'essentiel des rôles que pourraient être appelés à jouer les conseils de quartier. La fonction primordiale que devraient exercer les conseils de quartier se situe au plan de **l'information et de la consultation**. En effet, les organes institutionnels de quartier pourraient servir avant toute chose de courroie de transmission ou de mécanisme de communication entre le conseil municipal et les citoyens d'un quartier. En cela, les conseils de quartier pourraient contribuer à modifier le climat actuel où le citoyen se sent considérablement coupé de ses élus, ne pouvant ainsi se faire entendre de façon formelle lors des grands débats affectant directement son milieu de vie.

Les conseils de quartier pourraient avoir un important rôle à jouer au niveau de la **formation des habitants d'un quartier**. Dans cette optique, les conseils de quartier constitueraient des organes-écoles, en ce sens qu'ils deviendraient l'instrument privilégié en vue d'assurer un minimum de connaissances concernant la vie municipale chez les résidents du quartier.

Les conseils de quartier pourraient également jouer un rôle déterminant au plan du **développement et de l'aménagement** d'un quartier, notamment en favorisant une mobilisation des ressources humaines du milieu sur de tels enjeux.

Par ailleurs, les conseils de quartier pourraient être appelés à assumer d'importantes tâches en matière de **contrôle et de surveillance** des actions et décisions du conseil municipal. La promotion des intérêts et la sauvegarde des droits des résidents des quartiers devraient être donc des objectifs prioritairement visés par les conseils de quartier.

En outre, les conseils de quartier pourraient assurer aux citoyens une certaine forme de **participation au processus de prise de décision** des gouvernements locaux de forte taille. Les modalités et limites de cette participation seraient régies par un règlement municipal adopté à cette fin.

Enfin, les conseils de quartier pourraient dans les municipalités les plus populeuses, et dans une étape ultérieure, être appelés à **gérer certains équipements** de quartier et certains services communautaires.

1.3 Les inconvénients

Comme on le constate à la lumière des rôles éventuels des conseils de quartier, cette formule de démocratisation du pouvoir local peut offrir certains avantages. Elle peut présenter par contre des inconvénients que l'on pourrait difficilement passer sous silence.

Au nombre des inconvénients possibles, on doit d'abord mentionner le **risque de cloisonner la politique municipale par quartier**. Le fonctionnement des conseils de quartier pourrait en outre donner naissance à un phénomène de morcellement du processus de prise de décision des gouvernements locaux. Aussi la définition des pouvoirs et champs de compétence des conseils de quartier devrait-elle être faite en conformité des principes d'unicité et d'efficacité du processus de prise de décision au niveau municipal.

En outre, certains opposants à la formule des conseils de quartier ont déjà fait valoir au titre des inconvénients en cette matière le **risque de confusion des rôles**, notamment vis-à-vis des rôles respectifs des membres d'un conseil de quartier d'une part et celui de l'élu municipal au niveau de ce même quartier d'autre part. L'émergence d'un organe de quartier ne devrait pas modifier les pouvoirs déjà reconnus par la loi aux élus locaux. De plus, il faudrait articuler les réglementations municipales en cette matière de manière assez claire pour minimiser les possibilités de confusion des rôles des divers acteurs socio-politiques.

Enfin, certains invoquent **la question des coûts** au nombre des inconvénients de la formule des conseils de quartier. Il semble cependant que la formule est en soi peu coûteuse; les membres des conseils de quartier exerçant leurs fonctions bénévolement, seuls demeurent quelques rares et minimes coûts d'opération, de fonctionnement ou d'administration interne.

Les expériences étrangères en matière de conseils de quartier ont clairement démontré que la formule est, somme toute, relativement peu coûteuse. Il faut en outre considérer que le processus de déconcentration de l'administration municipale offre certaines possibilités d'économies.

1.4 Les avantages

Les conseils de quartier permettraient d'abord **une meilleure circulation de l'information**. Les organes de quartier constituent des moyens efficaces de diffusion et de vulgarisation de l'information concernant les affaires de la cité. Plus près des citoyens, les conseils de quartier seraient les mieux placés pour informer les gens de ce qui ce passe à l'hôtel de ville et réciproquement d'informer les élus municipaux des opinions et besoins de la population.

En outre, malgré les bonds récents effectués en recherche urbaine, on n'est pas parvenu à concevoir un instrument plus efficace que le conseil de quartier en vue d'assurer **une participation effective** des citoyens à l'administration municipale dans un contexte de décentralisation. Tout porte en effet à croire que seul un organe de quartier dûment mandaté par l'ensemble de la population d'un quartier serait en mesure d'assumer pleinement un tel rôle.

Un autre avantage qu'offre le mécanisme des conseils de quartier consiste en la **politisation des enjeux urbains**. Par le fonctionnement des conseils de quartier, les citoyens prendraient progressivement conscience du fait que la plupart des grands débats urbains trouvent finalement leur issue dans des décisions de nature proprement politique. Le processus de prise de décision en ces matières leur deviendrait de plus en plus compréhensible et, conséquemment, de plus en plus accessible par l'action des conseils de quartier.

Le contrôle démocratique des actions et décisions des élus locaux est, dans le régime actuel, assuré de façon très aléatoire par le biais des divers groupes populaires (comités de citoyens, groupements de locataires, etc.). Les conseils de quartier n'auraient cependant pas pour but de « récupérer » l'action des groupes populaires, non plus qu'ils ne devraient les remplacer. Les organes de quartier seraient néanmoins investis d'une légitimité leur permettant d'exercer un contrôle

plus efficace des élus locaux en cours de mandat et une évaluation plus objective de leurs décisions et de leurs politiques.

Enfin, un autre avantage inhérent à la formule des conseils de quartier réside dans le fait qu'elle serait susceptible d'assurer la formation d'une certaine relève pour le corps électif municipal. La formation et l'expérience acquises par des centaines de citoyens à l'intérieur des conseils de quartier seraient de nature à enrichir le nombre et la qualité des candidats lors d'élections municipales futures.

1.5 Les pouvoirs

Le gouvernement étudie la possibilité de l'établissement d'une politique de mise en place facultative de conseils de quartier dans les municipalités les plus populeuses. Ces organes de quartier seraient dotés d'un certain nombre de pouvoirs consultatifs en certaines matières. À titre d'hypothèses de travail, on pourrait retenir les suivantes:

— le conseil municipal consulterait obligatoirement le conseil de quartier lors de l'adoption ou de modifications apportées à la réglementation du zonage ayant un impact sur le territoire de ce quartier;

— le conseil de quartier serait consulté obligatoirement par la municipalité sur tout programme d'implantation ou de modification d'équipement de loisir et de sport de même que sur la conception, la mise en place et la modification de tout programme d'habitation sociale de même que sur les sujets relatifs à la démolition d'une structure affectant la vocation générale du secteur;

— le conseil de quartier serait consulté obligatoirement à l'occasion de toute modification de la carte électorale municipale;

— le conseil de quartier serait tenu de donner son avis sur toute matière sujette à consultation dans un délai de 30 jours, sans quoi la consultation sera réputée avoir été faite;

— le conseil de quartier pourrait donner son avis au conseil municipal de sa propre initiative sur toute matière de compétence locale.

La mise en oeuvre éventuelle d'une politique de conseils de quartier comporterait un certain nombre d'éléments supplémentaires, notamment en ce qui a trait à l'initiative de leur création dans les municipalités les plus populeuses ainsi qu'aux modalités de leur composition et de leur structure de fonctionnement interne. Les hypothèses de travail sur lesquelles se penche actuellement le gouvernement en cette matière feront l'objet du document particulier préparé par le ministère des Affaires municipales à ce sujet et soumis prochainement à la consultation de la population québécoise.

CHAPITRE 2

Les comité exécutifs et les commissions du conseil

LES COMITÉS EXÉCUTIFS ET LES COMMISSIONS DU CONSEIL

2.1 Introduction

Ce n'est pas qu'au Québec mais un peu partout en Occident que la démocratie représentative éprouve certaines difficultés d'adaptation aux réalités nouvelles. L'avènement de la technologie, l'émergence de modèles sociaux mettant l'accent sur la spécialisation, le phénomène de migration massive des campagnes vers les villes, le développement de l'aide sociale et l'accroissement des administrations publiques, voilà autant de facteurs qui ont eu des impacts déterminants sur la nature, l'exercice et la division des pouvoirs dans les gouvernements locaux.

2.1.1 Une division des pouvoirs aux accents centralisateurs

Dans les grandes municipalités du Québec, on observe l'introduction d'un processus de délégation de pouvoirs du législatif à l'exécutif ainsi qu'une certaine centralisation de pouvoirs qui s'opère dans le même sens; c'est ainsi que l'on a observé, par exemple, l'introduction d'un comité exécutif dans la structure politico-administrative des gouvernements locaux.

C'est précisément dans ce contexte portant sur la nature et les modalités d'exercice des pouvoirs des gouvernements locaux qu'émerge la problématique des comités exécutifs.

En effet, la question fondamentale à ce sujet peut se poser de la façon suivante: si une certaine application du principe de la délégation des pouvoirs apparaît à certains égards souhaitable dans les gouvernements locaux d'une certaine taille, quels en sont cependant les effets et les limites jugés acceptables dans la perspective du respect et de la sauvegarde des fondements démocratiques de telles institutions?

Un des objets du présent chapitre est de tenter d'apporter certains éléments de réponse à cette question fondamentale. Une question qui a d'autant plus d'importance et d'acuité qu'elle renvoie au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens et qui doit exercer les compétences les plus susceptibles d'affecter directement leur milieu de vie.

2.1.2 Caractéristiques de la situation actuelle

Un diagnostic rapide porté sur la situation actuelle du processus de prise de décision et du mécanisme de division des pouvoirs dans les gouvernements locaux devrait notamment faire état des caractéristiques suivantes:

— un nombre croissant de questions sont inscrites à l'ordre du jour du conseil municipal;

— ces questions sont de nature de plus en plus complexes et techniques;

— une plus grande spécialisation est exigée de la part des agents politiques et administratifs;

— on assiste à une tendance croissante à déléguer à des fonctionnaires ou à un groupe restreint d'élus des attributions et décisions du conseil;

— on constate en conséquence un phénomène de centralisation progressive au processus de prise de décision à l'intérieur des gouvernements locaux.

Dans ces conditions, on assiste à l'émergence de deux phénomènes susceptibles d'affecter gravement le fonctionnement de la démocratie au plan municipal. D'une part, les élus locaux se sentent de plus en plus submergés par trop de tracasseries administratives pour pouvoir jouer convenablement leur rôle premier de législateur. D'autre part, le citoyen est amené à se sentir privé de tout pouvoir même vis-à-vis le niveau de gouvernement qui lui est le plus près.

2.2 L'exercice du pouvoir exécutif dans la structure politico-administrative des municipalités urbaines au Québec

2.2.1 Deux modèles de structures politico-administratives dans les municipalités urbaines au Québec

Ce document fait état des deux modèles les plus répandus dans les municipalités moyennement ou fortement urbanisées. Ces deux formes sont les suivantes:

— le modèle « Conseil-Maire-Gérant »

— le modèle « Conseil-Maire-Comité exécutif-Gérant »

a) Historique

Le système le plus simple et le plus répandu de prise de décision dans les corporations municipales, celui du « Conseil-Maire-Gérant », a été répandu à la suite de la création du ministère des Affaires municipales (1918). Ce système a en effet pris naissance au début du siècle, par voie de législation privée, dans un petit nombre de municipalités anglophones (Westmount en 1913) ainsi que dans certaines « villes de compagnie » (Grand-Mère en 1920). Cependant, un grand déblocage devait se produire en cette matière à partir de 1922 lors de modifications importantes apportées à la Loi des cités et villes. Ces modifications comportaient en effet certaines dispositions concernant la nomination et les pouvoirs attribués au « Gérant » municipal.

Depuis lors, la très grande majorité des municipalités du Québec ayant un niveau de population supérieur à 10 000 habitants ont adopté ce modèle d'administration ou de prise de décision, ainsi qu'en font foi les données compilées en 1969 par l'Association des gérants municipaux du Québec. Ainsi, si on additionnait les populations des cités et villes qui ont déjà établi ce système, on pourrait conclure que, *grosso modo*, le tiers de la population urbaine du Québec est aujourd'hui administrée sur le plan local par un tel système.

Le ministère des Affaires municipales a eu tendance, au cours des cinquante dernières années, à privilégier ce modèle d'organisation dans la plupart des municipalités du Québec ayant atteint un certain degré d'urbanisation.

Dans cette forme d'organisation, le conseil agit comme maître-d'oeuvre de toute l'organisation municipale et constitue la pierre angulaire du processus de prise de décision. C'est à lui que revient d'exercer les droits et d'exécuter les obligations de la corporation municipale. Il a donc la main haute sur les grandes orientations de la municipalité.

Par ailleurs, la loi prévoit que dans l'exercice de ses pouvoirs, le conseil peut, de sa propre initiative, consulter les locataires et propriétaires de la municipalité par voie de référendum. En pratique cependant, ce pouvoir ou cette prérogative du conseil est rarement exercé ou utilisé.

La Loi des cités et villes investit le maire de prérogatives spéciales et de responsabilités particulières. Il exerce, notamment, un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tout l'appareil municipal. Il doit en outre surveiller l'administration financière de la municipalité et voir à l'application de la loi, des règlements et résolutions du conseil. Il possède également un droit d'initiative et de recommandation sur toute matière de la compétence du conseil. Enfin, il jouit d'un droit de veto sur toute matière du conseil; ce droit est exercé dans le réseau municipal québécois plus fréquemment qu'on ne serait porté à le croire.

Le maire agit comme « chef exécutif » de l'administration municipale; il peut ainsi, de sa propre autorité, suspendre tout fonctionnaire ou employé de la municipalité. Le maire est également d'office membre des commissions permanentes ou spéciales du conseil avec droit de vote.

Dans le but d'éviter de mobiliser tous les membres du conseil pour les décisions à prendre sur toutes les matières de la compétence du conseil, ce dernier peut, en conformité avec la loi, instituer des comités ou commissions. La différence majeure entre la notion de comité et celle de commission consiste en la présence ou l'absence de citoyens non élus: les comités du conseil ne comprennent habituellement que des membres du conseil alors que les commissions regroupent également des personnes-ressources autres que les élus.

Contrairement à ce qu'on pourrait être porté à croire, le système des comités ou commissions du conseil est peu utilisé au Québec. Il faut à cet égard ajouter que, suivant les dispositions de la Loi des cités et villes ainsi que du Code municipal, le pouvoir de créer de telles commissions n'est consenti aux municipalités que dans le domaine de l'urbanisme. Ces lois permettent également aux municipalités de se doter de telles commissions en matière de loisirs sur un plan intermunicipal. Les villes à charte sont soustraites des dispositions du régime général; dans chacune d'entre elles, on retrouve une grande variété de ces commissions.

Le régime juridique municipal québécois permet aux municipalités de se doter d'un personnel de cadres administratifs selon les besoins ressentis. Le rôle principal de ces fonctionnaires municipaux consiste en l'application ou la mise en oeuvre des politiques élaborées au conseil ainsi qu'en la gestion de l'administration municipale. En ce qui concerne la nomination de ces fonctionnaires munici-

paux, la Loi des cités et villes laisse les municipalités libres de nommer les officiers municipaux qu'elles jugent nécessaires à l'exercice de leurs pouvoirs, mais oblige le conseil municipal à procéder à la nomination d'un greffier, d'un trésorier, d'un ou de deux vérificateurs et d'un évaluateur.

Le gérant exerce un pouvoir de contrôle et de direction sur tout l'appareil administratif municipal, à l'exception toutefois des « cadres administratifs qu'impose la loi » déjà évoqués plus haut. On doit cependant noter à ce sujet que le trésorier peut être, règle générale, sous l'autorité du gérant, à moins que le conseil n'en décide autrement (art. 115 LCV). À l'instar du maire, le gérant fait rapport au conseil sur toute matière de sa compétence. Il possède en outre un pouvoir de recommandation au conseil sur les domaines de sa compétence.

b) Le modèle « Conseil-Maire-Comité exécutif-Gérant »

Ce modèle d'administration municipale s'est développé, exception faite de Montréal, au cours des années '60, sous l'initiative de certains leaders politiques locaux de même qu'à la suite de recommandations du gouvernement ainsi que de diverses commissions royales d'enquête ayant étudié les structures politiques et administratives de certaines des grandes municipalités du Québec. Six municipalités l'ont déjà adopté, soit Montréal, Ville de Laval, Québec, Hull, Ste-Foy et Charlesbourg. Cette formule varie selon les municipalités. Quels sont les éléments significatifs de similitude et de dissemblance entre les variantes québécoises de ce modèle de gouvernement local?

On doit d'abord noter qu'il n'y a pas beaucoup de différence en ce qui a trait au **mode d'élection** et aux pouvoirs dévolus au **maire** dans ce modèle de gouvernement local. En effet, dans chacune des six municipalités concernées, le maire est élu au suffrage universel. Il n'y a qu'à Montréal où le maire n'agit pas comme président du comité exécutif.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'organe structurel constitué par le **conseil**, on dénote un certain nombre de divergences importantes d'une municipalité à l'autre. La variable démographique explique en bonne partie les différences notables existant entre les six variantes en ce qui concerne la **composition du conseil**. La fréquence des **réunions** publiques du conseil varie grandement, elle aussi. On peut donc comprendre dans certains cas la difficulté des conseillers de jouer pleinement leur rôle de législateur: des ordres du jour trop chargés pour permettre une discussion de fond sur chacun des sujets, des conseillers perdus dans la masse de documentation produite par le comité exécutif, etc.

Au niveau des **pouvoirs du conseil**, on constate encore là des différences importantes d'une municipalité à l'autre. Ainsi, par exemple, il n'y a que dans quatre municipalités où la charte ne permet pas de **délégation des pouvoirs** de l'organe législatif à l'organe exécutif. En outre, il n'y a que dans trois parmi ces quatre municipalités où le conseil peut rejeter le budget préparé par le comité exécutif et, corollairement, où la procédure d'**adoption automatique** du budget n'existe pas.

De plus, le **choix des membres du comité exécutif** ne relève directement du conseil que dans une minorité de ces municipalités; ailleurs, ce pouvoir est réservé à la compétence du maire.

En ce qui concerne la nature, les pouvoirs et les modalités de fonctionnement des **comités exécutifs**, les différences sont somme toute assez mineures d'une municipalité à l'autre. Ainsi, chacun des comités exécutifs possède des pouvoirs sensiblement identiques, sauf en ce qui a trait au montant des travaux en régie. Chacun des comités exécutifs se réunit soit **hebdomadairement** soit **bimensuellement**. Il n'y a que dans une seule des municipalités concernées où le comité exécutif se réunit plus fréquemment (deux fois par semaine). Autre remarque d'importance: seulement deux des comités exécutifs tiennent habituellement leurs réunions publiquement. De plus, des différences mineures existent au plan de la **composition des divers comités exécutifs**. La variation que l'on constate au sujet du nombre de membres peut s'expliquer par la variable démographique et la dimension du conseil.

2.2.2 Les avantages et inconvénients du modèle comportant un comité exécutif

a) Les avantages

— Une plus grande efficacité administrative

L'implantation d'un comité exécutif dans une municipalité donnée peut d'abord se justifier en considération de la charge de travail des conseillers. Dans une municipalité ayant atteint un certain degré d'urbanisation et un certain niveau de population, la charge de travail des conseillers devient tellement lourde au plan administratif qu'elle peut justifier l'existence d'un comité exécutif en vue d'expédier plus rapidement certaines affaires courantes et d'assurer ainsi une efficacité accrue dans l'ensemble de l'appareil politico-administratif du gouvernement local.

Le temps ainsi libéré, pour les conseillers, leur permet de concentrer leurs efforts sur des activités se rapportant davantage à leur rôle de législateur.

— Des ressources humaines compétentes et disponibles

L'existence d'un comité exécutif peut, en outre, permettre à une municipalité de tirer profit de l'utilisation de ressources humaines plus compétentes et davantage disponibles. Le choix d'un nombre restreint de conseillers, parmi l'ensemble des membres du conseil, permet en effet de sélectionner les ressources humaines possédant les meilleures qualifications et l'expérience la mieux adaptée à l'exercice de telles fonctions. Par ailleurs, un nombre restreint de conseillers offre l'indéniable avantage d'atténuer les difficultés que pose la question de leur disponibilité en vue du bon exercice de leurs fonctions. Cet avantage est particulièrement manifeste lorsque les membres du comité exécutif doivent travailler conjointement avec les chefs de service de l'administration publique municipale, c'est-à-dire à l'intérieur des heures régulières de travail.

— Modalités de déroulement des séances publiques du conseil

Pour quiconque ayant déjà assisté à une séance publique d'un conseil municipal, cet argument est de taille. En effet, l'ordre du jour d'une séance publique d'un conseil municipal est généralement remplie de menus détails, de questions de routine et de sujets concernant surtout la gestion quotidienne des affaires de la municipalité. Autant d'éléments qui alourdissent le déroulement de ces séances et qui accaparent la majorité de la durée des séances. Beaucoup de dispositions de la loi obligent les municipalités à discuter publiquement de menus détails.

Aussi l'existence d'un comité exécutif qui règle les affaires courantes permet, lors des séances publiques du conseil, de discuter des grands principes de développement de la ville et permet de laisser plus longuement la parole à certains citoyens qui y assistent.

b) Les inconvénients

Le modèle de gouvernement municipal comportant un comité exécutif n'offre pas que des avantages. Bon nombre d'observateurs de la scène municipale et d'élus locaux y décèlent également des inconvénients majeurs.

— Fossé entre l'administration et les administrés

L'introduction d'un organe décisionnel additionnel dans la structure politico-administrative du gouvernement local a fréquemment comme effet d'éloigner l'administration des citoyens. En concentrant un certain nombre de décisions entre les mains d'un nombre restreint d'élus, le contrôle des citoyens devient très aléatoire, pour ne pas dire pratiquement inexistant.

— Deux catégories de conseillers

L'implantation d'un comité exécutif a également un impact déterminant sur le statut des conseillers municipaux. On se retrouve en effet en présence de deux catégories de conseillers: d'une part, une minorité d'élus qui décident et tracent les grandes orientations et, d'autre part, ceux qui approuvent les décisions des premiers.

Comme on le constate, la création d'un comité exécutif affecte grandement le statut des conseillers, tant sur le plan de la représentativité que sur celui de la responsabilité.

— Érosion des pouvoirs du conseil

La création d'un comité exécutif n'est possible que par une certaine délégation des pouvoirs du législatif vers l'exécutif. Un tel phénomène peut conduire à l'érosion progressive des pouvoirs du conseil municipal. Certaines chartes de municipalités québécoises comportent des dispositions autorisant le conseil à déléguer une bonne partie des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi au comité exécutif. En outre, dans bon nombre de ces municipalités, la nomination des membres du comité exécutif ne relève pas du conseil mais du maire. L'adoption automatique de certains règlements préparés par le comité exécutif dans ces mêmes municipalités accentue encore davantage cette tendance à l'érosion des pouvoirs du conseil. Cette tendance constitue, en quelque sorte, une violation du fameux principe selon lequel celui qui a un pouvoir délégué ne peut le déléguer à son tour

— Processus de prise de décision en vase clos

En créant un comité exécutif, un gouvernement local consent à enfermer une bonne partie de son processus de prise de décision en vase clos. En effet, la plupart des comités exécutifs existants présentement, se réunissent généralement à huis clos. La crédibilité des gouvernements locaux exige plus de transparence, plus d'information. Des citoyens sous-informés n'éprouvent généralement pas une grande propension à participer et à prendre en charge les affaires qui les concernent.

2.2.3 Les avantages et les inconvénients de la formule des commissions du conseil

a) Les avantages

— De meilleurs avis

La formule des commissions du conseil permettant de tirer profit de l'expérience de personnes-ressources extérieures au conseil offre un indéniable avantage au plan de la qualité des avis dans l'analyse et la recherche de solutions aux grandes questions municipales. Les pouvoirs d'étude et de recommandation attribués à ce type d'organe permettent une approche plus approfondie des problèmes urbains. En outre, les citoyens intéressés au secteur d'activités concerné peuvent ainsi apporter un éclairage différent mais non moins valable dans la discussion de ces problèmes.

— Un processus enrichi d'élaboration des politiques au niveau local

Lorsqu'il est appliqué de façon dynamique, le système des commissions du conseil facilite le processus d'élaboration des politiques au niveau local. Cet avantage a d'autant plus d'importance de nos jours. du fait que les municipalités doivent dorénavant produire des plans triennaux d'immobilisation. De tels plans nécessitent un minimum de planification et la formulation de politiques claires. Dans ce contexte, le système des commissions devient un instrument hautement utile.

— Une participation accrue des citoyens

La formule des commissions du conseil constitue un important mécanisme de participation des citoyens au processus de prise de décision dans les gouvernements locaux. Dans les municipalités de faible taille, la formule des commissions du conseil restera un des rares instruments permettant ou favorisant une participation directe des citoyens.

b) Les inconvénients

— Disponibilité des élus

Cette question de la disponibilité des élus se pose avec plus d'acuité dans les municipalités de forte taille et dont la structure d'organisation comporte une multitude d'organes. Dans les municipalités, les conseillers municipaux sont appelés à se réunir assez fréquemment pour que leur disponibilité commence à s'en ressentir.

— Risque de conflits d'intérêts

Il peut arriver que la formule des commissions du conseil donne lieu à certains conflits d'intérêts. Comme l'a déjà souligné la commission La Haye[1], il arrive parfois que ces commissions du conseil regroupent des personnes dont les intérêts professionnels et financiers sont étroitement liés aux décisions de tels organes. Comme le recommandait le Rapport La Haye, en ce qui concerne les commissions municipales d'urbanisme, il y aurait vraisemblablement lieu de définir certaines catégories d'individus qui, en raison de leurs intérêts, ne pourraient siéger aux diverses commissions du conseil.

2.3 Jalons d'un projet de réforme

Le gouvernement envisage l'éventualité de procéder à une réforme en profondeur de la formule des comités exécutifs ainsi que du système des commissions du conseil. Dans cette optique, le gouvernement porte donc à l'attention des élus locaux et des citoyens concernés les objectifs et les hypothèses de solution qui suivent.

2.3.1 Les objectifs de la politique gouvernementale

Les objectifs de la réforme envisagée par le gouvernement, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir exécutif dans les municipalités urbaines, s'inscrivent dans le respect intégral du principe de la souveraineté de l'organe délibérant: le conseil. Ils se fondent en outre sur les impératifs d'une gestion moderne et efficace des administrations municipales. Ils cherchent également à assurer aux citoyens une plus large participation au processus de prise de décision. Ces principes sont les suivants:

— consécration de la suprématie du conseil;

— revalorisation de la fonction d'élu local;

— promotion du parlementarisme;

— une certaine décentralisation du processus de prise de décision; et

— un élargissement de la participation des citoyens.

1. Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye), Québec, Imprimeur de la Reine 1968, co 4, p. 16.

2.3.2 Les hypothèses de solution

a) Les comités exécutifs

Comité exécutif

1. QUE sauf à Montréal, les actuels comités exécutifs soient modifiés selon les modalités décrites ci-dessous;

Champ d'application

2. QUE toutes les municipalités ayant quinze (15) conseillers et plus soient habilitées à se doter d'un comité exécutif tel que décrit ici;

Pouvoir exécutif

3. QUE ce comité exécutif ne dispose d'aucun pouvoir délégué;

Nomination

4. QUE les membres du comité exécutif soient nommés par et parmi le conseil municipal;

Président

5. QUE le maire, d'office, soit président du comité exécutif et qu'il ait la responsabilité de nommer un président intérimaire choisi par les membres du comité;

Composition

6. QUE pour les municipalités de 50 000 à 100 000 habitants, le comité exécutif soit composé de trois (3) membres, y compris le président;

7. QUE pour les municipalités de plus de 100 000 habitants, le comité exécutif soit composé de cinq (5) membres, y compris le président;

Mandat

8. QUE le mandat des membres du comité exécutif, sauf celui du président, soit d'un (1) an et renouvelable;

Fonctions principales

9. QUE le comité exécutif ait, pour principales fonctions, de voir à la bonne administration de la municipalité et plus particulièrement de préparer et soumettre au conseil, à titre de suggestion et pour fins de décision, les règlements, une proposition de budget, toute demande de virements de fonds et toute demande pour l'affectation du produit des emprunts;

Adoption du budget

10. QUE le conseil ait la responsabilité exclusive de l'adoption du budget;

Compte rendu des travaux

11. QUE le comité rende compte de ses travaux au conseil et qu'aucun rapport ou décision n'ait d'effet s'il n'est adopté ou ratifié par le conseil.

b) Les commisisons du conseil

Dans le but de démocratiser les mécanismes du conseil et d'ouvrir celui-ci à la participation des citoyens, le gouvernement propose une nouvelle conception du rôle des commissions. Pour les municipalités de moins de 20 000 habitants, le gouvernement recommande:

Pouvoir délégué

1. QUE les commissions du conseil puissent administrer des pouvoirs délégués par le conseil municipal;

Champ d'application

2. QUE les municipalités de moins de 20 000 habitants soient habilitées à créer des commissions municipales dans tous les domaines de l'administration locale touchant plus directement les contribuables, tel l'urbanisme, les loisirs et tous les autres domaines d'intérêt public;

Composition

3. QUE ces commissions soient composées de membres nommés par le conseil mais choisis en majorité hors du conseil, à même une liste de personnes recommandées par une assemblée publique des contribuables intéressés à ce domaine particulier;

Fonctions

4. QUE ces commissions aient pour but de concevoir, d'établir et d'appliquer une politique municipale dans le domaine concerné;

5. QUE lesdites commissions aient le devoir d'étudier la situation actuelle, d'élaborer une politique d'ensemble, de faire au conseil municipal les recommandations adéquates, d'administrer les divers organismes oeuvrant dans le domaine;

Nombre de membres

6. QUE lesdites commissions soient composées de cinq (5) à six (6) permanents dont deux (2) seront des membres du conseil municipal. Les commissions auront le privilège de retenir les services de toute personne dont la participation est jugée nécessaire à la bonne marche de la commission;

Droit de vote

7. QUE seuls les membres permanents aient droit de vote;

Assemblée publique

8. QUE l'assemblée publique ait lieu une fois l'an et que les documents officiels de la commission soient déposés pour information auprès des corps publics concernés et disponibles à toute personne en faisant la demande;

Mandat

9. QUE la durée du mandat des membres permanents soit d'un (1) an et renouvelable;

Officiers

10. QUE la commission nomme ses officiers, soit un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier;

Quorum

11. QUE le quorum soit de la moitié des membres, plus un;

Budget annuel

12. QUE chaque année, à l'automne, la commission prépare un projet d'activités et qu'elle établisse des prévisions budgétaires, de même qu'un rapport financier de l'année écoulée; le tout devant être approuvé par le conseil municipal qui assure le financement de ladite commission;

Réunions

13. QUE la commission soit tenue de siéger au moins une fois le mois.

CHAPITRE 3

Le référendum au niveau local

LE RÉFÉRENDUM AU NIVEAU LOCAL

Parce que hautement démocratique et constituant une partie intégrante de la notion de gouvernement autonome local, le référendum au niveau municipal a très tôt été reconnu dans le régime municipal québécois. Le mécanisme référendaire est cependant relativement peu utilisé dans les municipalités québécoises, mais tel n'a pas toujours été le cas. En effet, il y a quelques décennies, le mécanisme référendaire était largement et fréquemment utilisé lors de la discussion des grandes orientations de la politique municipale. Les matières à référendum ainsi que le nombre de citoyens électeurs pouvant enclencher le processus ont fait l'objet d'un certain nombre de modifications au cours des dernières années, étant donné les difficultés techniques de l'application trop fréquente du mécanisme dans les municipalités de forte taille. En outre, certaines municipalités québécoises parmi les plus populeuses ont été en cette matière soustraites à l'application du régime général. De telle sorte que, aujourd'hui, la majorité des citoyens urbains du Québec n'ont aucun droit de recours sur les actions et décisions prises (ou à prendre) par leurs conseillers municipaux si ce n'est par la voie des tribunaux.

Il y a donc là une situation extrêmement gênante au plan de la démocratie locale. Le gouvernement estime qu'il y a lieu d'intervenir en cette matière notamment dans le but d'assurer à tous les citoyens du Québec des droits fondamentaux comparables.

3.1 Notion de référendum

3.1.1 Les mécanismes de consultation populaire

Il existe une assez grande variété de mécanismes de consultation populaire. Parmi ceux-ci, on peut retrouver quatre grands types, soit le veto, le référendum, l'option et l'initiative populaire.

— Le veto

Le veto est la possibilité donnée au peuple de s'opposer à la mise en vigueur d'une mesure législative prise par les gouvernants. Par le veto, le peuple n'agit que comme « opposition » à un acte législatif déjà posé, le tout laissé au bon vouloir des gouvernants.

— Le référendum

Le référendum proprement dit (ou référendum obligatoire), contrairement au veto, implique que la mise en vigueur d'une mesure prise par les gouvernants ne peut avoir lieu qu'après que la majorité des gouvernés se soit prononcée favorablement en ce sens.

— L'option

Mécanisme rarement employé, l'option offre un certain élément d'originalité en ce sens qu'il fournit aux gouvernés le choix de se prononcer sur plusieurs avenues législatives. Ce mécanisme offre par exemple la possibilité au peuple de se prononcer sur la solution A, B, ou C.

— L'initiative populaire

Seul mécanisme de consultation populaire assurant une participation populaire à l'action législative, l'initiative populaire, contrairement aux procédés précédents, ne procède pas après l'action législative mais avant, en ce sens que les gouvernés peuvent ainsi être les véritables initiateurs des réformes qu'ils souhaitent.

3.1.2 Les avantages et les inconvénients du référendum

a) Les avantages

Les avantages du référendum comme procédé démocratique sont les suivants;

— L'expression directe de l'opinion publique

Le référendum apparaît comme un moyen privilégié et efficace de connaître à un moment donné dans le temps l'expression directe de l'opinion publique sur un enjeu spécifique mais d'intérêt général.

— La participation du citoyen à la fonction législative

Par le mécanisme du référendum, la population peut se prononcer sur une action législative (projet de loi ou de règlement), assurant un rôle d'opposition, en faisant des propositions concrètes, en s'exprimant sur un projet présenté pour le ratifier, ou en s'exprimant sur un projet présenté avant qu'il ne soit ratifié par l'Assemblée délibérante.

— Un correctif aux oligarchies (pouvoirs des petits groupes)

En démocratie de type libéral, il existe certaines probabilités d'assister, à certaines occasions et sur certains enjeux, à l'émergence de puissantes oligarchies de la part de groupes minoritaires mais fortement organisés davantage capables d'assurer la promotion de leurs intérêts que ne saurait le faire tout autre groupe socio-économique. Ainsi sur des enjeux spécifiques impliquant à la fois les intérêts des uns et le bien commun, le mécanisme du référendum peut donc apporter un heureux correctif à l'équilibre des forces et du pouvoir en présence.

b) Les inconvénients

Les principaux inconvénients du référendum tels qu'ils sont formulés actuellement sont les suivants:

— La personnalisation des enjeux

Le risque de voir les enjeux se personnaliser est inhérent à tout processus de mise en oeuvre d'un référendum. On doit cependant reconnaître que ce risque est relativement moins évident dans le cas d'un référendum au niveau local, pour autant que l'on accepte l'hypothèse selon laquelle l'autorité politique locale (le

maire) ferait généralement preuve d'une moins grande propension à la personnalisation des enjeux que ne saurait le faire l'autorité politique nationale (chef d'État ou du gouvernement).

— Les résultats conservateurs

La plupart des opposants à la pratique référendaire prétendent que celle-ci renforce les tendances conservatrices de la société politique où elle se déroule. Il faut reconnaître à cet égard que cet argument jouit de fondements certains, en tous cas dans certaines sociétés politiques d'Europe occidentale.

On a constaté des tendances nettement progressistes lors de la tenue de référendums locaux aux États-Unis et au Canada. La tendance au *statu quo* ne se vérifie donc pas uniformément d'un pays à l'autre.

— Degré de compatibilité avec le régime parlementaire

Certains constitutionnalistes et certains hommes politiques éprouvent des réticences vis-à-vis de la pratique référendaire en ce qui a trait notamment à son degré de compatibilité avec la démocratie représentative ou le régime parlementaire de type britannique. Pour eux, en effet, la pratique référendaire risque de saborder la souveraineté des assemblées délibérantes.

Cet argument expliquerait en grande partie a faible utilisation du référendum dans la société politique britannique.

— La méfiance des partis organisés

Traditionnellement les partis organisés n'ont guère apprécié de voir les citoyens soustraits à leur emprise. De plus, les référendums portant normalement sur des questions ayant trait à l'ensemble d'une collectivité donnée (municipalité, quartier), les enjeux sont alors susceptibles de provoquer au sein même des militants d'un parti des dissidences qui risquent de miner la cohésion idéologique. Cette caractéristique a davantage été observée en Europe où la réalité socio-politique est différente; cette méfiance, en outre, s'applique davantage à des questions à caractère national plutôt que local.

— Les coûts de la mise en oeuvre

Tenir une consultation populaire de type référendaire, cela revient à toutes fins utiles à mettre en branle une organisation aussi importante et aussi coûteuse qu'une élection proprement dite (nécessité d'une liste permanente des électeurs, personnel des bureaux de scrutin, contrôle des dépenses des partis, etc.). Il est rare cependant que de telles consultations se fassent au niveau de toute une ville.

À cet égard, on doit cependant reconnaître que la question des coûts revêt une importance dans le cas des référendums nationaux qu'elle n'a pas dans le cas des référendums tenus au niveau local. Il paraît donc légitime de minimiser l'importance du facteur « coûts » dans la pratique référendaire au niveau local, là où la clientèle des votants est réduite.

— *Inaptitude du citoyen moyen*

Certains opposants au référendum invoquent l'inaptitude et l'incompétence de la plupart des citoyens qui sont appelés à trancher par référendum les affaires qui, précisément, sont les plus importantes et les plus complexes.

Il ne semble pas y avoir là un obstacle infranchissable. Il y aurait lieu de palier cette carence de connaissances techniques du citoyen si les agents socio-politiques assumaient pleinement deux types de responsabilité: une responsabilité de vulgarisation qui serait davantage l'apanage des hommes politiques et une responsabilité d'information de la part des fonctionnaires locaux.

En outre, les enjeux pouvant faire l'objet d'un référendum sont règle générale, d'une telle importance pour la population concernée que l'on serait malvenu de soustraire cette dernière au processus d'élaboration et d'acceptation des grandes orientations en matière municipale.

3.2 Les principales questions pouvant faire l'objet d'un référendum en matière municipale

La pratique référendaire au niveau local est, au Québec, relativement peu utilisée. Ce phénomène est en partie la résultante de deux types de facteurs: d'abord ceux ayant trait à la culture politique de la collectivité locale concernée et ensuite ceux concernant les objets référendaires. Le cadre légal actuel régissant la pratique référendaire au niveau municipal comporte un bon nombre de dispositions visant à définir les principales questions pouvant faire l'objet d'un référendum.

Pour les fins du présent document, il a été jugé préférable de présenter ces matières à référendum sous forme schématique à l'aide du tableau qui suit.

Les principales questions pouvant faire l'objet d'un référendum en matière municipale

Objet	Loi et article	Procédure préalable au référendum
1-Constitution en ville de toute municipalité régie par le Code municipal	LCV article 13	Assemblée publique
2-Annexion d'un territoire d'une autre municipalité	LCV article 35	Procédure d'enregistrement
3-Rémunération excédant la norme générale pour les membres du conseil	LCV article 64 CM article 77	Procédure d'enregistrement Assemblée publique pour CM
4-Toute question pouvant faire l'objet d'une décision du conseil (référendum consultatif)	LCV article 380 CM article 358-A	
5-Modification ou abrogation d'un règlement de zonage et de construction ou d'un plan directeur municipal ou intermunicipal	LCV article 426 (1°)c article 429 (8°) CM article 392 a, 392 f	Procédure d'enregistrement Assemblée publique pour CM
6-Emprunts	LCV article 593 CM article 758	Procédure d'enregistrement Assemblée publique pour CM
7-Engagement de crédits dont la CMQ juge opportun la soumission à la même approbation qu'un règlement	Loi de la Commission municipale S.R.Q. 1964, c. 171 art. 3	Procédure d'enregistrement si régie par LCV Assemblée publique si par CM
8-Virement des sommes d'argent provenant d'un emprunt excédant le montant requis pour les fins de l'emprunt	Loi des dettes et emprunts municipaux et scolaires, article 7.	Procédure d'enregistrement Assemblée publique par CM
9-Consolidation de dettes flottantes	Loi des dettes et emprunts municipaux et scolaires, article 7.	Procédure d'enregistrement si régie par LCV Assemblée publique si par CM
10-Consultation sur l'opportunité d'une fusion avec une autre municipalité*	Loi favorisant le regroupement des municipalités, 1971, c. 53, article 12	

* Le ministre des Affaires municipales démarre le processus sur requête de la commission municipale.

3.3 Les propositions de réforme

Le gouvernement estime que le référendum constitue un outil démocratique indispensable au niveau local. Il propose donc d'améliorer la pratique référendaire en matière municipale en y apportant les modifications suivantes:

Rétablissement

1. QUE le référendum soit réintroduit dans toutes les villes où il a été exclu par charte; il y aura lieu de prévoir des modalités particulières de pratique référendaire selon la taille des municipalités;

Droit de vote

2. QUE toute personne inscrite sur la liste électorale et domiciliée dans la municipalité puisse voter lors des référendums, sauf les exceptions suivantes:

   a) pour les référendums ayant pour objet la ratification des règlements d'emprunt, les propriétaires inscrits au rôle d'évaluation auront droit de se prononcer en nombre et en valeur, tandis que les autres personnes physiques inscrites sur la liste électorale pourront se prononcer en nombre;
   b) pour les référendums ayant pour objet des changements à des règlements de zonage, les propriétaires non résidents auront droit de se prononcer en plus des personnes décrites à l'alinéa précédent; en pareil cas tous se prononceront uniquement en nombre.

CHAPITRE 4

L'information des citoyens

L'INFORMATION DES CITOYENS

Une des principales causes du désintéressement marqué des citoyens à l'égard de la politique municipale provient de la très faible quantité d'information qui leur est accessible de façon relativement facile. Il n'est pas rare de rencontrer, dans le réseau urbain québécois, des municipalités où, à toutes fins utiles, seuls les élus et les fonctionnaires municipaux savent vraiment ce qui se passe à l'Hôtel de ville.

Pour être équitable à ce sujet, on doit cependant souligner les efforts récents réalisés par bon nombre de municipalités québécoises en cette matière. On a en effet de plus en plus tendance à reconnaître et respecter le droit du citoyen à l'information concernant les affaires de sa municipalité. Cependant, malgré ces efforts louables de la part de certaines municipalités, l'information aux citoyens pose encore règle générale deux ordres de problèmes: le premier ayant trait à l'accessibilité à l'information municipale et le second concernant la vulgarisation nécessaire des documents municipaux.

Le gouvernement soucieux de favoriser la participation la plus large possible des citoyens aux affaires de leur municipalité estime impérieux de s'attaquer le plus rapidement possible à ces deux ordres de problèmes.

4.1 Le cadre légal actuel

Un certain nombre de dispositions concernant l'information des citoyens sur les activités des conseils municipaux se retrouvent actuellement dans la Loi des cités et villes et le Code municipal.

4.1.1 Les documents municipaux

Tous les documents faisant partie des archives de la municipalité sont accessibles aux contribuables; ils peuvent soit en obtenir des copies sur paiement d'un tarif, soit les consulter au bureau de la municipalité. (LCB arts 87 et 89; CM arts 170 et 171)

4.1.2 Les règlements adoptés par le conseil

Pour les municipalités régies par la Loi des cités et villes, les règlements sont publiés par un avis public dans un journal, dans lequel il fait mention de l'objet du règlement et de l'endroit où on peut en prendre connaissance. (art.391)

Pous les municipalités régies par le Code municipal, les règlements sont publiés municipalité et par insertion dans un journal. (art. 372)
temps à autre par résolution. La Loi ne détermine pas la durée de l'affichage. (art. 366)

4.1.3 Les résolutions adoptées par le conseil

Elles ne sont pas publiées. Toutefois, comme il s'agit d'un document faisant partie des archives, tout contribuable peut en obtenir copie ou en prendre connaissance au bureau de la corporation. (LCV arts 87 et 89; CM arts 170 et 171)

4.1.4 Les avis publics

Pour les municipalités régies par la Loi des cités et villes; la publication d'un avis public donné pour des fins municipales se fait par affichage au bureau de la municipalité et par insertion dans un journal. (art 372)

Dans le cas des municipalités régies par le Code municipal, la publication d'un avis public se fait en affichant une copie de cet avis dans la municipalité à deux endroits différents fixés par résolution. (art. 346)

Dans le cas de l'adoption d'un règlement d'emprunt ou d'un règlement de zonage, la Loi des cités et villes et le Code municipal exigent que l'avis public mentionne l'objet du règlement, le titre et la date de son adoption. De plus, si le règlement vise un secteur ou une zone de la municipalité, à l'exclusion de tous les autres ou de quelques autres, l'avis doit décrire clairement le périmètre de ce secteur ou de cette zone.

L'avis doit également mentionner le droit, pour les personnes habilitées à voter sur le règlement, de demander que le règlement fasse l'objet d'un scrutin et le nombre requis de ces personnes pour qu'un scrutin ait lieu. (CM arts 392a et 758; LCB arts 426, 593 et 398c)

4.1.5 Séances du conseil

Toutes les séances (ordinaires ou spéciales) sont publiques et les contribuables peuvent y assister. (L C V art. 349; C M art. 113)

Cependant, dans le cas de séances spéciales, il n'y a aucune obligation d'informer les citoyens de la tenue de ces séances.

Telles sont les principales mesures prévues dans les lois actuelles visant à assurer l'information des citoyens sur les activités des conseils municipaux. Ce sont là les dispositions régissant le régime général. Dans les villes à charte, la situation est à peu près comparable quoique l'on note dans certains cas des particularités s'éloignant du régime général.

Comme on le constate, les dispositions législatives actuelles en matière d'information des citoyens ne concernent à toutes fins utiles que le strict nécessaire. Le gouvernement estime qu'il y aurait lieu en cette matière de consacrer plus d'énergies, de faire preuve de plus d'imagination, de dépasser le strict légalisme pour mettre en place des moyens favorisant une plus large participation des citoyens.

4.2 Origines et véhicules de l'information locale

De nos jours, l'information locale peut originer d'une assez grande diversité de sources et être véhiculée par une multitude de moyens.

4.2.1 Origines

L'information concernant les affaires municipales peut provenir de trois grandes sources: d'abord en provenance de la structure politico-administrative de la municipalité, ou bien par la voie des mass-media ou encore en provenance du milieu comme tel, de la collectivité locale.

— L'information en provenance de la structure politico-administrative

Trois organes de la structure politico-administrative des municipalités peuvent constituer pour les citoyens d'importantes sources d'information: le conseil, le système des commissions et un service d'information en bonne et due forme.

Les séances publiques du conseil ainsi que des commissions du conseil doivent prioritairement être considérées comme des sources indispensables de diffusion de l'information concernant les actions et décisions des élus locaux. En ce qui concerne les séances publiques du conseil, le gouvernement juge qu'une période de questions de l'assistance devrait être réservée à chacune d'elles. Par ailleurs, au niveau des commissions, des efforts particuliers devraient être faits en vue d'assurer une plus grande diffusion de leurs travaux. On devrait aussi examiner la possibilité de modifier les lois existantes de manière à articuler de façon plus formelle les étapes statutaires d'information et de consultation des citoyens, notamment lors des discussions entourant les grandes orientations de la ville. On songe tout de suite aux orientations en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Les réformes à apporter dans le réseau municipal québécois à ce sujet pourraient s'inspirer de celles déjà réalisées dans certaines grandes villes américaines et canadiennes.

Enfin, la diffusion des informations courantes concernant les activités du conseil ainsi que des services de la fonction publique municipale devrait être assurée par un service d'information en bonne et due forme, à tout le moins dans les municipalités fortement et moyennement populeuses. Comme il a déjà été mentionné, un certain nombre de municipalités québécoises ont déployé des efforts particuliers en ce sens au cours des dernières années. Le gouvernement ne peut qu'encourager et louer tout effort en cette matière.

— L'information par la voie des mass-media

La presse locale et régionale demeure un important véhicule d'information concernant les affaires municipales. La « couverture » des affaires municipales est cependant extrêmement variable, d'une région à l'autre, ou d'une municipalité à une autre. Sans vouloir verser dans le chauvinisme, non plus que dans une forme étroite de localisme, le gouvernement estime que les journaux et postes de radio et de télévision devraient mettre plus d'accent sur l'information des citoyens en matière municipale. À ce propos, les administrations municipales pourraient faciliter le travail des professionnels de l'information: meilleur accès aux documents, facilités techniques de diffusion de l'information, etc.

Certaines entreprises de câblo-distribution ou de câblo-diffusion ont déjà, dans certaines municipalités qu'elles desservent, commencé à transmettre les délibérations des conseils municipaux. Le gouvernement entend encourager toute initiative en ce sens.

— L'information en provenance du milieu

Dans un régime de libre circulation de l'information, le milieu lui-même peut jouer un rôle important. Les partis politiques municipaux, les groupes socio-économiques comme les comités de citoyens ou les associations de locataires et, éventuellement les conseils de quartier dans les municipalités les plus populeuses, peuvent assurer aux citoyens une plus large diffusion et une plus grande diversité de l'information.

4.2.2 Moyens

Les moyens présentement utilisés dans le réseau municipal québécois pour la diffusion de l'information aux citoyens sont relativement variés mais pourraient l'être davantage. Ainsi, en plus des techniques d'affichage et d'avis publics déjà utilisées, on pourrait songer à d'autres formules: augmenter la distribution de brochures aux citoyens, accroître la fréquence des conférences de presse, former des équipes de professionnels spécifiquement chargés de la vulgarisation des documents officiels dont le jargon technique et juridique est souvent mal compris par les citoyens, etc.

4.3 Les propositions de réforme

En vue de garantir aux citoyens un droit réel à l'information concernant les affaires de leur municipalité, le gouvernement propose d'apporter au cadre légal actuel en cette matière les modifications qui suivent:

Discours sur le budget

1. QUE six (6) semaines avant le dépôt d'une proposition de budget au conseil, le maire, à l'occasion d'une assemblée spéciale du conseil, fasse état publiquement des principes qui animeront et qui présideront à l'élaboration du budget et des objectifs que ce dernier entend poursuivre;

Convocation à une séance publique sur le budget

2. QUE le texte de cette déclaration soit distribué à ceux qui sont domiciliés dans la municipalité, convoqués par la même occasion à une séance publique sur le budget qui se tiendrait deux (2) semaines avant son dépôt;

Convocation à une séance publique sur les matières relatives à l'urbanisation et à l'aménagement

3. QUE les mêmes principes soient appliqués lors de l'élaboration ou de modifications importantes apportées aux règlements d'urbanisme, de zonage, de lotissement ou de construction;

Affichage des avis

4. QUE dans toutes les municipalités de 20 000 habitants et plus, tout avis officiel soit affiché en un endroit public dans chaque district électoral municipal;

5. QUE dans les villes de moins de 20 000 habitants, tout avis officiel soit affiché en cinq (5) endroits publics au moins;

Période de questions

6. QUE, lors des séances publiques du conseil, une période de questions soit réservée à l'assistance.

CHAPITRE 5

L'éthique dans les affaires municipales

L'ÉTHIQUE DANS LES AFFAIRES MUNICIPALES

La politique envisagée par le gouvernement en matière de revalorisation de la fonction d'élu local est largement conditionnée par l'éthique dont les élus devront faire preuve. La crédibilité des corporations municipales reposera en outre sur l'intégrité des fonctionnaires municipaux.

En matière d'éthique dans les affaires municipales, il existe déjà un corpus légal relativement bien constitué. Cependant, dans les cas où il pourrait y avoir plainte ou poursuite à l'endroit d'un élu ou fonctionnaire local, le fardeau de la démarche ne repose à toutes fins utiles que sur le citoyen. Ce dernier ne dispose pas toujours des moyens techniques ou financiers lui permettant d'assumer pleinement et effectivement son rôle en cette matière. En outre les dispositions législatives actuelles comportent un certain nombre d'ambiguités et de lacunes.

Le gouvernement envisage à ce sujet d'élucider l'essentiel de ces ambiguités et de combler les principales de ces lacunes en apportant un certain nombre de modifications aux lois pertinentes, de manière à mettre en place des balises claires garantissant la plus grande intégrité possible des élus et des fonctionnaires municipaux.

5.1 Les domaines de l'éthique dans les affaires municipales

Il serait fastidieux de décrire ici, dans le détail, l'ensemble de la législation actuelle en cette matière, législation comportant des dispositions particulières, tant au Code criminel, à la Loi de la fraude et de la corruption municipale, à la Loi des cités et villes qu'au Code municipal. C'est à l'essentiel des améliorations à apporter à la situation actuelle qu'il faut s'attarder.

5.1.1 La recherche d'avantages matériels

Pour faire en sorte qu'à l'avenir, les pressions indues provenant de l'extérieur de l'administration municipale soient, dans la mesure du possible, neutralisées, la législation projetée pourrait être davantage exigeante que le Code criminel et l'actuelle Loi sur la fraude et la corruption. La législation révisée devrait statuer désormais non seulement sur les cas où un élu municipal trafique effectivement son influence, contre faveur ou avantage reçu, mais aussi sur ceux où sa simple acceptation de telle faveur ou avantage le place dans une situation de nature à influencer son comportement comme gestionnaire public. Une disposition analogue existe dans le règlement sur l'éthique et la discipline dans la Fonction publique du Québec. (art. 5)

Les dons obtenus à l'intérieur d'une campagne électorale seront quant à eux réglementés par une loi particulière que le gouvernement envisage de déposer avant la fin de la présente année.

5.1.2 Les fonctions incompatibles

Dans le but d'assurer une plus grande indépendance aux élus et aux fonctionnaires municipaux, il est souhaitable de maintenir les incompatibilités de fonctions actuellement prévues dans les lois municipales, en élargissant toutefois l'éventail de ces incompatibilités à tout fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, de la Commission municipale du Québec, des Services de protection de l'environnement et de la Société d'habitation du Québec, qui occupe un poste dont le titulaire est un non-salarié au sens du Code du travail.

Par ailleurs, dans le but de minimiser les risques de conflits d'intérêts, le gouvernement considère que le double mandat de député-maire ou conseiller est incompatible et que la loi devrait être modifiée en ce sens. Cette proposition ne s'appliquerait pas aux personnes cumulant déjà de telles charges.

5.1.3 Les contrats

Pour des motifs relevant d'une saine administration publique, il y a lieu de maintenir le principe de l'interdiction du contrat avec soi-même, de manière qu'un élu ou fonctionnaire municipal, par lui-même, son conjoint, un de ses dépendants, une société dont il fait partie, un prête-nom, mandataire ou représentant, ne puisse contracter directement ou indirectement avec sa municipalité en détenant un intérêt dans un contrat dont sa municipalité est partie. La notion d'intérêt dans un contrat devrait s'étendre aux commissions et aux autres formes de rémunération, incluant les sous-contrats découlant directement du contrat de même qu'aux cautions, prêts et autres avantages financiers fournis par un élu ou fonctionnaire municipal à un co-contractant de la municipalité.

Des exceptions évidentes pourraient être introduites, tels les achats d'obligations municipales. En outre, pourrait être déclaré incompatible avec l'exercice d'une charge municipale élective ou nominative, tout contrôle effectif d'une compagnie liée par contrat avec la municipalité, indépendamment du nombre d'actions possédées.

À cette fin, il y aurait lieu de restreindre la disposition d'exception prévue à l'article 7 de la Loi sur la fraude et la corruption, laquelle permet l'exercice d'une charge de maire ou de conseiller au détenteur d'actions dans une compagnie, pourvu que cette compagnie ait été incorporée de bonne foi.

5.1.4 La déclaration générale d'intérêts

En vue d'assainir le climat politique et administratif, et permettre un meilleur contrôle démocratique dans nos administrations locales, il y aurait lieu d'examiner l'application éventuelle du principe de la déclaration générale d'intérêts au niveau municipal, pour les membres du conseil et les fonctionnaires qui sont des non-salariés au sens du Code du travail.

Cette déclaration devrait avoir pour objet:

Les emplois et charges rémunérés des administrateurs municipaux, autres que leurs fonctions municipales, à quelque endroit du Québec. Aucune mention ne devrait être faite du montant de la rémunération. Par emploi et charge rémunérés, il y a lieu de comprendre les directorats de compagnie, les emplois rémunérés sous forme de salaire ou autrement, ainsi que les professions et commerces exercés ainsi que le nom des associés, le cas échéant;

Tout terrain possédé dans la municipalité ou dans une municipalité contiguë (sauf toutefois une propriété foncière acquise pour usage personnel à des fins de résidence, d'exploitation agricole ou d'exercice d'un commerce) ou dans une entreprise immobilière faisant affaires au Québec;

Les participations supérieures à 10% du capital-actions ou de l'actif d'une compagnie.

Cette déclaration devrait être déposée devant le greffier de la municipalité, lors de l'assermentation.

5.1.5 L'utilisation des informations confidentielles à des fins personnelles

Les informations à caractère confidentiel, auxquelles ont accès les élus et fonctionnaires municipaux dans l'exercice de leur charge, ne doivent en rien servir à un groupe restreint, au détriment du bien commun. Il pourrait être incorporé dans la loi sur l'éthique dans les affaires municipales des dispositions interdisant aux élus et fonctionnaires municipaux, d'utiliser et de trafiquer à leurs fins personnelles les informations confidentielles auxquelles l'exercice de leur charge leur donne accès.

5.1.6 Les fonctionnaires municipaux et les activités partisanes

Dans le but d'assurer la plus complète indépendance possible du fonctionnaire municipal, à l'égard de la politique locale, la législation revisée sur l'éthique, dans les affaires municipales, pourrait comporter une disposition interdisant à un candidat à l'élection, pour ses fins électorales, de faire appel aux services de fonctionnaires municipaux ou de se servir de biens appartenant à la municipalité. Toute mesure d'intimidation à l'endroit d'un fonctionnaire municipal, pour lui faire accomplir un travail partisan, devrait être réprimée. À cet égard, il y aurait avantage à s'inspirer de l'article 56 de la Loi de la fonction publique du Québec.

En contrepartie, la loi pourrait accorder un congé sans solde à tout fonctionnaire municipal désireux de briguer les suffrages à l'occasion d'une élection dans sa municipalité.

5.1.7 Le fardeau de la démarche

Il a été souvent donné de constater que ces lois, existantes ou à venir, n'ont finalement de portée que si elles peuvent être appliquées dans la pratique. Théoriquement, la situation légale actuelle n'est pas insatisfaisante. Par contre, l'application de la majorité de ces dispositions légales repose uniquement sur le citoyen, qui est seul réputé intéressé à l'observance des lois municipales de cet ordre. Il est donc nécessaire qu'un citoyen ou un groupe de citoyens portent en

cour le litige à leurs frais. En pratique, des cas d'illégalités notoires ne connaissent aucun dénouement judiciaire parce que personne n'a le temps ni l'argent d'entamer en son nom un procès dont le but n'est pas personnel au citoyen mais d'intérêt général. C'est seulement dans des cas majeurs et plutôt rares que le Procureur général porte lui-même le fardeau de la démarche.

En conséquence, nous estimons que le Procureur général pourrait, sur demande du ministre des Affaires municipales, initier des poursuites dans toute cause d'infraction aux lois municipales, et donc être réputé intéressé dans les cas d'irrégularités présumées, et ce, tant pour les dispositions en matière d'éthique qu'en matière de lois électorales municipales et sur le fonctionnement général du conseil. En ce qui a trait au fonctionnement général du conseil, le tout devrait être modifié eu égard aux compétences et attributions de la commission municipale du Québec en cette matière.

5.2 Les propositions de réforme

Dans le but d'assurer une intégrité ainsi qu'une indépendance les plus complètes possible, de la part des élus et des fonctionnaires municipaux, dans l'exercice de leurs fonctions, le gouvernement se propose d'apporter prochainement aux lois existantes en matière d'éthique, dans les affaires municipales, les modifications suivantes:

Acceptation de faveur

1. QUE l'acceptation de faveur ou d'avantages soit interdite (et non plus seulement le trafic effectif d'influences) en conformité avec le règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique;

Destitution

2. QUE l'infraction à l'article précédent entraîne la destitution de son auteur;

Incompatibilité

3. QUE l'incompatibilité des fonctions d'élus locaux soit étendue à celle de fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, de la Commission municipale, de la Société d'habitation du Québec et des Services de protection de l'environnement qui occupe une fonction de non-salarié au sens du Code du travail;

Double mandat

4. QUE le double mandat de maire ou conseiller et député soit déclaré incompatible; ceci ne s'applique pas aux élus municipaux, provinciaux ou fédéraux qui cumulent déjà de tels postes;

Contrôle d'une compagnie

5. QUE soit déclaré incompatible avec l'exercice d'une charge municipale élective ou nominative, tout contrôle effectif d'une compagnie liée par contrat avec la municipalité, indépendamment du nombre d'actions possédées;

Déclaration d'intérêt

6. QU'une déclaration générale d'intérêts soit produite par les élus municipaux et rendue publique;

Activités partisanes des fonctionnaires

7. QUE soit interdite la participation de fonctionnaires municipaux à des activités partisanes électorales dans leur municipalité;

Poursuites

8. QUE le Procureur puisse initier des poursuites dans toute cause d'infraction aux lois municipales et donc être réputé intéressé dans les cas d'irrégularités présumées, et ce, tant pour les dispositions en matière d'éthique qu'en matière de lois électorales municipales, et sur le fonctionnement général du conseil;

La communauté régionale et les communautés urbaines

9. Pour les fins de l'application des dispositions relatives à l'éthique, la communauté régionale et les communautés urbaines seront considérées comme des municipalités.

Conclusion

CONCLUSION

Le gouvernement est parfaitement conscient du fait que les propositions qu'il formule dans le présent document et dans celui sur les mécanismes électoraux, ne peuvent être mises en oeuvre simultanément, non plus que du jour au lendemain. Les réformes proposées en matière de démocratie municipale ne pourront voir le jour que dans la conjonction des efforts déployés en ce sens tant par le gouvernement du Québec que de la part de l'ensemble des gouvernements locaux concernés. L'ampleur des réformes proposées commande en outre de les soumettre à l'attention des citoyens et élus municipaux du Québec.

L'échéancier

Les deux documents sur la démocratie, présentés par le gouvernement lors de la conférence Québec-Municipalités (1978) constituent le point de départ d'une vaste opération de consultation que le gouvernement entend mener sur ses propositions de réforme de la démocratie municipale. À ce sujet, le gouvernement envisage de respecter un échéancier précis de consultation et d'intervention législative. Cet échéancier serait réalisé en quatre phases successives.

Phase I

Le gouvernement a récemment déposé en première lecture un projet de loi concernant les élections municipales de 1978. Par ce projet de loi, le gouvernement désire mettre en oeuvre l'essentiel des réformes qu'il propose au niveau des mécanismes électoraux. Ce projet de loi s'applique d'abord aux municipalités de 100 000 habitants et plus qui auront à tenir des élections générales au cours de cette année. Les municipalités de 20 000 habitants et plus pouvant également se prévaloir des dispositions de ce projet de loi dans le cas où elles auraient à tenir des élections au cours de cette même année. Le gouvernement a déjà consulté les municipalités concernées par cette législation.

Phase II

À l'automne 1978, le gouvernement envisage de déposer un autre projet de loi. Celui-ci constituerait une loi-cadre concernant les mécanismes électoraux pour les municipalités de 20 000 habitants et plus qui auront à tenir des élections générales après l'année 1978. Ce projet de loi sera déposé et discuté en commission parlementaire.

Phase III

Le gouvernement vise en outre à déposer à l'Assemblée nationale, au cours de l'automne 1978, un troisième projet de loi ayant trait à la démocratie municipale. Ce projet de loi fera état des réformes que le gouvernement aura retenues à la suite des consultations qu'il aura menées au sujet des modifications à apporter aux lois

existantes concernant les mécanismes de prise de décision dans les gouvernements locaux. Ce projet de loi sera également discuté en commission parlementaire.

Phase IV

Enfin, à partir de l'automne 1978, le gouvernement entend mener d'abondantes consultations sur certains sujets ayant une incidence sur la démocratie municipale, notamment sur l'importante question des conseils de quartier dans les municipalités les plus populeuses. Le gouvernement demeure ouvert à toutes les suggestions de la part des citoyens et des élus municipaux sur les modalités concrètes de cette quatrième phase de consultation concernant la démocratie municipale.

La mise en oeuvre des réformes

Le rythme de la mise en oeuvre des réformes proposées, notamment en matière de démocratisation des mécanismes de prise de décision dans les gouvernements locaux, sera avant tout l'affaire des collectivités locales concernées. C'est en effet la dynamique des rapports politiques, au niveau local, qui devrait prévaloir dans le processus du choix des priorités dans l'ensemble des propositions envisagées par le gouvernement à ce sujet.

Le gouvernement demeure à l'écoute des citoyens et élus municipaux et les assure de sa plus entière collaboration en vue de revaloriser le pouvoir local.